



Eixo: Política Social e Serviço Social
Sub-eixo: Seguridade social no Brasil

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PARALELISMO E AS ESTRATÉGIAS DE “ALÍVIO À POBREZA”

MOSSICLEIA MENDES DA SILVA¹

Resumo: O presente trabalho apresenta uma discussão sintética acerca da política de assistência social no Brasil, problematizando as formas paralelas de alívio à pobreza, estabelecidas por diferentes governos desde a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993. As reflexões compõem parte de nossa pesquisa de doutorado, realizada nos últimos quatro anos. A abordagem está assentada na perspectiva do método crítico-dialético, e abarca o período histórico entre 1993 à 2016, enfatizando o Programa Comunidade Solidária, Programa Bolsa Família, o Plano Brasil sem miséria e o Programa Criança Feliz.

Palavras-chave: assistência social; paralelismo; pobreza.

Abstract: The present paper presents a synthetic discussion about social assistance policy in Brazil, discussing the parallel forms of poverty alleviation established by different governments since the approval of the Organic Law of Social Assistance in 1993. The reflections compose part of our doctoral research, held in the last four years. The approach is based on the perspective of the critical-dialectical method, and covers the historical period between 1993 and 2016, emphasizing the Community Solidarity Program, the Bolsa Família Program, the Brazil Plan without poverty and the Happy Child Program.

Keywords: social assistance; parallelism; poverty.

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da política de assistência tem angariado ampla e sólida contribuição do Serviço Social brasileiro a partir da crítica marxista. Este breve trabalho se insere nesta mesma direção de análise crítica. Neste sentido, nossa ênfase se dá na discussão da constituição e consolidação da referida política e os impasses e limites colocados a este processo a partir da problematização do histórico paralelismo que os programas e estratégias de alívio à pobreza impuseram/impõem à este movimento.

Em um primeiro momento problematizamos o Programa Comunidade Solidária e o incentivo governamental, no período de presidência de Fernando

¹ Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <mossi_c@yahoo.com.br>

Henrique Cardoso, ao filantropismo e o voluntariado; Com os governos petistas, o Programa Bolsa Família é analisado sob o prisma das suas implicações para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Com o governo Dilma Rousseff, o Plano Brasil sem miséria aprofunda a lógica focalizada de intervenção sobre a pobreza e carrega os equipamentos do SUAS para seus objetivos. O governo Michel Temer consolida um processo de profunda retração para a política de assistência social, e implementa o Programa Criança Feliz de modo paralelo ao SUAS.

DESENVOLVIMENTO

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, enfrentou os ditames do projeto neoliberal em introdução no Brasil. Com o governo Fernando Henrique Cardoso e a consolidação da via neoliberalizante, o incremento ao campo filantrópico privado foi a marca preponderante, apoiado nos ideários da solidariedade e voluntariado, relegando a LOAS a segundo plano. O Programa Comunidade Solidária é elucidativo dessa tendência. O referido governo utilizou-se das “parcerias” com a sociedade civil, em uma perspectiva de conjunção de esforços, em que todos são responsáveis e chamados à contribuir com o “enfrentamento da pobreza”. Ações centradas em programas emergenciais/assistenciais, com forte expressão da desresponsabilização do Estado foram a tônica da postura governamental (SILVA e SILVA, 2007). Essa desresponsabilização do Estado se caracteriza pela sua retirada contínua da execução dos serviços sociais, deixando-se por conta do setor privado e/ou público-privado, como as ONGS, transferindo recursos e atribuições que seriam restritas à estrutura público-estatal para estes segmentos da sociedade.

O Programa Comunidade Solidária foi incontestavelmente a contraproposta que se impôs sob os auspícios neoliberais para a consolidação da assistência social como política pública. “A assistência social foi palco de um dos mais destacados retrocessos na esfera da proteção social quando, se superpondo àquela política, foi instituído o Programa Comunidade Solidária” (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2008, p.185).

Além do Programa Comunidade Solidária, outros programas do mesmo padrão foram se sobrepondo à LOAS. Entre 1996-1996 o governo federal implantou três programas, a saber: o Brasil Criança Cidadã, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Sentinela).

Apenas em 1998 o governo federal definiu a Política Nacional de Assistência Social, uma demanda advinda da II Conferência Nacional de Assistência Social, sendo aprovada pelo CNAS em 16 de dezembro de 1998. Também foram aprovadas as Normas Operacionais Básicas 1 e 2 (NOB\1 e NOB\2). De acordo com Boschetti (2001), a primeira tinha por finalidade instrumentalizar gestores e trabalhadores da assistência social para solidificar suas intervenções com base na nova sistemática de cooperação técnica, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações do campo da assistência social no Brasil. A segunda, por sua vez, criava canais de articulação entre as diferentes esferas de poder: federal, estadual e municipal.

Essas normatizações foram elaboradas e aprovadas no âmbito do CNAS em função do perfil crítico e combativo do Conselho em face do Governo FHC, tendo o Conselho feito críticas públicas em relação ao governo e o descaso em relação a LOAS e o paralelismo das ações e centralidade do Programa Comunidade Solidária. Neste sentido, Couto, Yazbek e Raichelis (2010) destacam que a PNAS/98 se apresentou insuficiente e fortemente afrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária.

De acordo com Silva (2012), o programa que demarca a introdução dos benefícios de renda mínima, no Brasil, é o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), criado por FHC, em abril de 2001, e consistia no apoio financeiro à programas de transferência de renda municipais destinados à famílias com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo que tivesse crianças de zero a quatorze anos, cumprida a condicionalidade de permanência na escola. O valor máximo para cada família era de R\$ 45,00.

Maranhão (2004) indica que o governo federal, com fomento das agências internacionais de desenvolvimento, criou, nesse contexto, uma série de programas sociais destinados a oferecer uma renda mínima às famílias consideradas pobres. Em 2001, o Programa Nacional de Renda Mínima

vinculado à Educação, o Bolsa Escola, substituía o PGRM. O Bolsa Escola visava integrar o processo educacional de crianças de menor renda e contribuir com a minimização da evasão escolar e repetência. O benefício era destinado para famílias com filhos de 6 e 15 anos, matriculados no ensino fundamental e não beneficiados pelo PETI, consistindo no repasse monetário de R\$ 15,00 por filho, podendo cada família receber, no máximo, valor referente à três filhos (MENDONSA, 2012). Nesta mesma linha se instituiu o Bolsa Alimentação, também em 2001, com o objetivo de promover condições de saúde e nutrição para gestantes, nutrizes e crianças de 6 meses à 6 anos, através do complemento de renda para melhoria da alimentação. O valor do benefício também era de R\$ 15,00, não contabilizando no critério de renda per capita benefícios de outros programas de transferência de renda como o PETI e o Bolsa Escola. Em 2002 é criado o Programa Auxílio Gás como estratégia de minimização dos efeitos de liberalização da comercialização dos derivados do petróleo, consistindo no repasse do valor de R\$ 7,50 para famílias cadastradas em Programas Federais (IDEM).

No fim da era FHC e passados nove anos da aprovação da LOAS o desenlace para as aspirações democráticas que estavam no cerne das proposições mais progressistas para o campo da assistência social foi a frustração dos ensejos de aprofundamento dos princípios universalizantes, participativo e da própria constituição de um sistema de gestão que finalmente consolidasse uma institucionalidade pública, de qualidade capaz de garantir o direito efetivo à política de assistência social. Ao fim e ao cabo, o que se processou foi a avalanche neoliberalizante que infundiu sobre a ação pública o minimalismo da ação do Estado, a focalização e a reprodução do paralelismo. O paralelismo como prática histórica na assistência social no Brasil, condensa e expressa nitidamente as ações na área, como uma quase-tradição. Os programas focalizados, seletivos, dispersos e fragmentados de “combate à pobreza” em vários segmentos dos governos, neste período, corroboram nossa hipótese de que o paralelismo constitui uma lógica peculiar neste campo.

É apenas dez anos após a aprovação da LOAS, ainda no primeiro governo Lula que é aprovada pelo CNAS, a atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS) através da Resolução nº 145, de 15 de outubro de

2004. Esta PNAS adota a deliberação de IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), que também deliberou a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado, posteriormente, em 2005, através da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

É sob o signo da indignação e resistência que a IV Conferência é realizada em 2003, explicitando a insatisfação de representantes de Conselhos, trabalhadores da assistência social, como os assistentes sociais, militantes políticos e de movimentos sociais, enfim de uma gama de sujeitos políticos que desde os governos FHC denunciavam criticavam o autoritarismo das ingerências governamentais e o descaso do poder público em relação às determinações da LOAS quanto a instituição do Sistema Único de Assistência Social.

Ainda que em um contexto de regressão das políticas sociais,² a aprovação da PNAS foi um marco importante para regulamentação de política de assistência social. Pereira (2007, p. 70) esclarece que a PNAS aprovada em 2004 apresenta diferenças importantes em relação à PNAS de 1998 e por este motivo demandava também a aprovação de uma nova NOB, em substituição às NOBs de 1997 e 1998. Estes novos documentos, portanto, condensam novidades: Definição da assistência social como política de proteção social; Delimitação das proteções que ela deve assegurar; Territorialização da ação; Instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

É sob os impulsos das designações da PNAS e da nova correlação de forças políticas nos aparelhos do Estado, que se aprova, em 2005, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS)³ que representou a tentativa mais sistematizada de materialização da LOAS (PNAS, 2004). Dessa maneira, considerando-se “inequívoca a necessidade de adotar para a assistência social, um regime próprio de gestão” (NOB/SUAS, p.81), é

² Trata-se do movimento das contrarreformas neoliberais impetradas já no governo Collor e consolidadas no governo FHC, que empregou uma dura agenda de ajustes, nas quais as políticas sociais foram objeto de privatização, focalização e descentralização. Grosso modo, a regressão das políticas sociais diz respeito ao processo pelo qual o governo transfere muitas de suas responsabilidades no campo dos serviços sociais para a iniciativa privada, tanto pelo viés da privatização quanto pelas chamadas parcerias público-privadas. Esse processo concorre para a descaracterização da política social como dever do Estado e direito da sociedade. Significou a precarização da já parca estrutura social existente, com crescimento pífio do Orçamento para a seguridade social e retirada de direitos.

³ Não é possível esquecer que o SUAS acompanha parâmetros organizativos do SUS, no sentido de ser uma estratégia de gestão da política em que são estabelecidas formas de acesso, serviços e complexidades, cooperação entre entes públicos e privados, entre outras normativas.

que o SUAS passa a ser implementado como forma única de gestão a partir de 2005, sob direcionamento da NOB/SUAS.

O tema da “fome e do combate à pobreza” foi proeminente nas campanhas eleitorais do Presidente Lula, tendo larga importância na definição do próprio marketing de seus governos, tornando-se central na narrativa governamental em relação ao projeto de governo do petista. Desde o início dos governos do PT já estava claro que a pobreza extrema constituiria o eixo articulador da política social e, mais precisamente, da política de assistência social.

O Fome Zero visava, segundo o governo, articular políticas emergenciais de combate à fome, como programas de transferência de renda para famílias pobres, distribuição de alimentos entre outros, com políticas mais densas como geração de trabalho e emprego, alfabetização, incentivo à agricultura familiar.

No que toca especificamente a nossa argumentação – ou seja, as características de paralelismo do Fome Zero em relação à política de assistência social – temos que, apesar de todo movimento de regulamentação da assistência social e de implementação do Sistema Único de Assistência Social, é tangente a centralidade e a dimensão assumida que o programa assume no Governo Federal, estando, inclusive sua gestão vinculada diretamente ao Gabinete presidencial.

No plano histórico concreto o paralelismo significa o reforço a dificuldade de consolidar a política de assistência social, no âmbito da seguridade social brasileira. Mendonsa (2012), faz referência à esse paralelismo, destacando que já nas discussões e deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, na qual foi aprovada a PNAS, foram feitas moções de repúdio ao fato de o Programa Fome Zero está vinculado ao Gabinete Presidencial com parca institucionalidade de controle social. “Destacavam-se as exigências de que o Fome Zero e o Programa Bolsa Família fossem coordenados pelo MAS, negando a cultura de programas de assistência vinculados ao gabinete da presidência” (MENDONSA, 2012, p. 150).

A aprovação da PNAS e da NOB-SUAS que culmina na implantação do SUAS nos diversos municípios brasileiros é perpassada pelas contradições e limitações que essas práticas e direção política na condução da política social

impõem, que configuram na reprodução de práticas históricas no campo da assistência social, como o paralelismo de ações, conforme viemos problematizando. A um só tempo esse paralelismo descentra o SUAS e suas prerrogativas.

O Programa Bolsa família (PBF) é criado no âmbito do Fome Zero, através da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, condenando a estratégia central do “combate à fome”, através da transferência de renda direta condicionada. Neste único programa foram unificados os vários programas dispersos de transferência de renda que existiam no governo anterior. A consolidação do Programa Bolsa família, que assumiu proporções muito maiores do que toda a estratégia do Fome Zero, manteve-se na mesma condição de prioridade que o Fome Zero. O insucesso do Fome Zero sua crise e derrocada,⁴ entre 2003 e 2004, colocou o Programa Bolsa Família no centro da política social brasileira.

Quando falamos de lógica paralela e até mesmo concorrencial não atribuímos caráter negativo ao PBF, por exemplo. Não é por si só a existência do programa que causa estrangulamentos à consolidação da política de assistência social, nos moldes de um sistema descentralizado, participativo e dotado de uma rede socioassistencial para atender as demandas de toda população que demanda os serviços. Essa centralidade conferida aos programas de combate à pobreza, sobretudo os de transferência de renda, como o PBF, é conferida pela direção político-governamental, pela opção por uma dada modalidade de política social compatível com as necessidades “fiscais” do Estado neoliberal, que em última instância são as necessidades de reprodução do capitalismo na periferia do capital.

A participação dos programas de transferência de renda, como o PBF, BPC e o Renda Mensal Vitalícia (RMV),⁵ no orçamento da política de assistência social dimensiona a importância destes no âmbito da assistência

⁴ “Problemas de coordenação largamente constatados pela imprensa, sem recursos suficientes e tendo seus projetos apropriados por outra estrutura, a Secretaria Executiva do Bolsa Família, que acabou incorporando o Cartão Alimentação, até então uma das propostas mais viáveis do MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar” (MENDONSA, 2012, p.143), manifestavam as expressões mais visíveis do ocaso do Fome Zero.

⁵ Por ser um Benefício em extinção, a proporção da sua participação nas despesas do MDS deve ser decrescente.

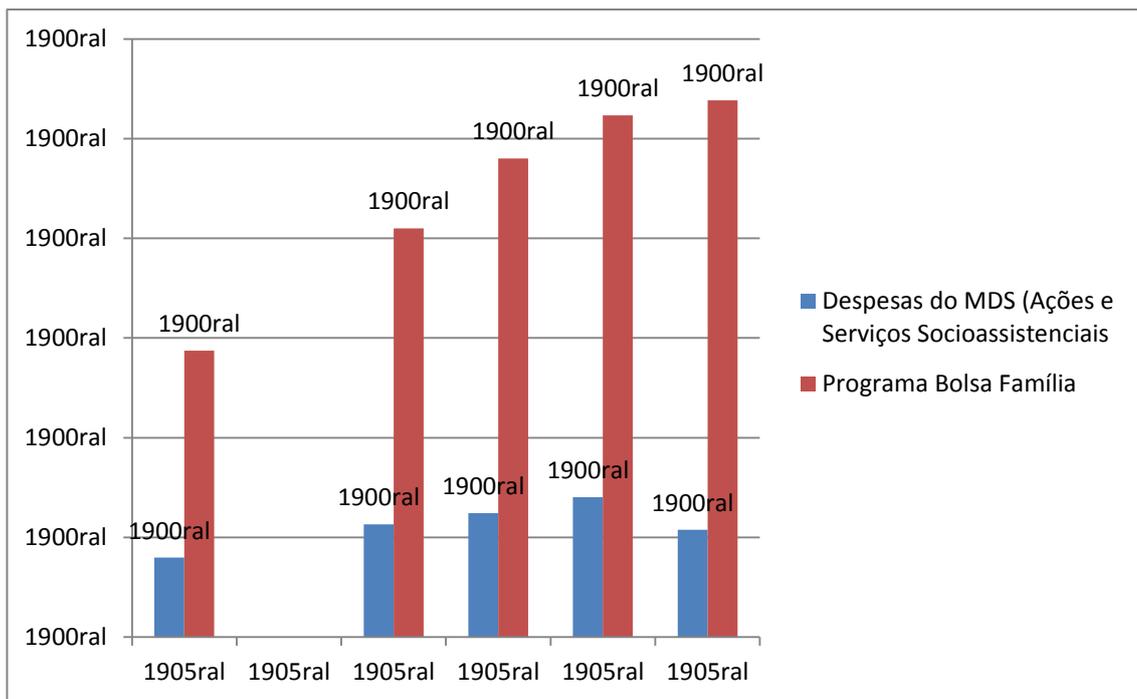
social. Desde 2009, estes benefícios representam em torno de 90% dos recursos totais do MDS (TESOURO NACIONAL, 2016).

Em relação ao PBF, apontávamos em pesquisa anterior (SILVA, 2013) o tensiosamento que ele estabelece sobre a estruturação do SUAS, uma vez que a maior parte dos recursos da assistência social são direcionados à ele. Os dados apresentavam uma discrepância de crescimento entre os recursos destinados aos serviços socioassistenciais do SUAS e o PBF. Entre 2004 e 2009, enquanto que estes serviços tiveram incremento orçamentário de 35%, o PBF alcançou um aumento real de 91,6% no volume de recursos aplicados.

Estes dados são expressivos, sobretudo se pensarmos que ele comporta os anos de implementação da estrutura institucional do SUAS nos municípios, o que demandaria um esforço intensivo e um aumento potencial do financiamento para tal empreitada. A estruturação da rede de proteção social básica e especial, com a implantação de CRASs e CREASs encontrou grande dificuldade em função da inexpressividade dos recursos destinados para tal objetivo. Toda a dificuldade em instalações físicas, recursos humanos e materiais é um dos grandes gargalos do SUAS e ainda tematizaremos mais profundamente essa questão.

No Gráfico seguinte, procuramos demonstrar como essa tendência se mantém e se acentua.

Gráfico 5 - Comparação entre os recursos orçamentários destinados à Ações e Serviços socioassistenciais do SUAS e o Programa Bolsa Família em diferentes anos. Valores em R\$ Bilhões.



Fonte: ANFIP, 2015. Elaboração Própria.

De acordo com Boschetti, Teixeira e Salvador (2013), quando se compara todo o orçamento federal para a construção do SUAS em relação ao orçamento federal para o Bolsa Família fica evidente os limites orçamentários impostos ao primeiro.

A estruturação do SUAS e a consolidação dos programas de transferência de renda se dão praticamente de modo simultâneo. Ao mesmo tempo em que a implantação do SUAS nos diversos municípios brasileiros é um avanço inconteste para a política de assistência social brasileira, a concretização desse processo esbarra nos poucos investimentos orçamentários.

O PBF carrega e centraliza as atividades do SUAS, sobretudo na proteção social básica, com uma institucionalidade paralela que passa por dentro do próprio SUAS. O Programa recebe maior montante de recursos, conta com intervenção sistemática e intensiva do executivo no sentido de centralizar ainda mais essa modalidade de intervenção, acentuando a focalização e a seletividade, mas que requer do SUAS e suas equipes de referência atuação voltada para suas demandas, quando as demandas do próprio SUAS continuam atendimentos de modo fragilizado e precário.

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM), criado sete anos depois da aprovação da PNAS, em um contexto onde a implementação do SUAS é um processo consolidado, já com serviços socioassistenciais em todos os municípios brasileiros. No rastro do PBF, o PBSM reúne todo o esforço estratégico-operacional do Governo Dilma Rousseff para focalizar a pobreza, tornando-se um programa central para o campo social aos olhos da presidenta, donde se note a vinculação direta do Plano ao gabinete presidencial, assim como fora o Programa Fome Zero, com o presidente Lula. Vale dizer que apesar do adensamento operacional dos serviços, a campanha eleitoral galvanizou críticas ao PBF, particularmente à sua efetividade – dos trabalhadores inscritos terem acesso a outras ações públicas importantes para qualidade da reprodução social (IVO e EXALTAÇÃO, 2010). A presidenta, ainda como candidata apresenta a proposta de melhorar a gestão e articulação dos serviços públicos.

Além, disso, mesmo em face dos avanços com as políticas sociais compensatórias dos governos Lula, um importante contingente populacional ainda encontrava-se preso no ciclo da pobreza, e justamente as famílias em situação de maior “vulnerabilidade social” ainda não haviam sido alcançadas pelos programas governamentais nomeados como de “enfrentamento à pobreza”.

Assiste-se, mais uma vez, a estruturação e a implantação de um programa de “alívio à pobreza”, que reforça o nexo do próprio Bolsa Família, reproduzindo a recalcitrante lógica de paralelismo de programas, ainda que o discurso hegemônico fosse justamente suplantar o paralelismo, a sobreposição e a fragmentação das ações.

De acordo com De Maria (2015), ao reunir sobre um mesmo plano, diferentes linhas de ação e diversas políticas sociais e Ministérios, o PBSM funciona como uma espécie de “guarda-chuva” voltado a atingir os objetivos dos três eixos que integram o plano. Isto se configura, na visão governamental, como importante estratégia do plano, no sentido de superar a fragmentação e desarticulação dos inúmeros órgãos federais que lidam com a proteção social. Sob o argumento da intersetorialidade das ações governamentais, o discurso que delineia todo o plano é o de “convergir sinergias positivas”, articulando

forças e atores do governo e da sociedade civil para o “enfrentamento à pobreza”. Uma análise mais detida sobre o PBSM, mostra muito mais a incidência de uma lógica intreprogramática que propriamente intersetorial.

A estruturação do PBSM se dá em torno de três eixos específicos. Os três eixos são: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza, com centralidade para o PBF; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (MDS, 2011).

Neste particular, a política de assistência social para por um processo intensivo de modernização institucional do seu sistema de informações, recebe investimentos tanto de reformatação da gestão da política, quanto na ampliação dos equipamentos sociais, sendo capitalizada para os objetivos do PBSM. Em outros termos, com o plano, o SUAS recebe um “rompante gerencialista” sob o governo petista, acirrando os atributos tecnicistas para resolução das inconveniências da divisão do trabalho na esfera da reprodução das relações sociais, sob a particularidade da atividade pública.

No ordenamento concreto das ações desenvolvidas pela política de assistência social, verificamos como os eixos estruturantes do Plano Brasil sem Miséria se articulam ao SUAS. A importância aludida à política de assistência social para os objetivos do Plano Brasil sem Miséria não se centram numa pauta de expansão dos aspectos mais progressistas de uma política social que compõe a seguridade social, mas sim em tornar esta política num espaço de execução de programas, benefícios, projetos e ações que visam intensificar a estratégia de “combate à pobreza”, pela via da focalização e da seletividade. É um paralelismo que atravessa o próprio SUAS, é a constituição de uma institucionalidade que se sobrepõem a constituição de uma institucionalidade da própria política de assistência social, impondo importantes limitações ao avanço desta no campo do efetivo direito social. Ao fazê-lo mediante incremento de recursos, padronização de serviços, aumento no número de equipamentos, intensificação do sistema de informações e vigilância socioassistencial, utilização de programas já existentes para maior incidência

sobre o público-alvo do Plano, favorece a modernização da política, mas renovando o conservadorismo reticente nestes tempos de “esquizofrenia do capital”, em que conservar a estrutura de classes é fundamental.

Entre 2011 e setembro de 2014, o valor total empenhado nas ações apontadas no Orçamento Geral da União como integrantes do PBSM foi de R\$ 107,9 bilhões (COSTA e FALCÃO, 2014). Trata-se nada mais nada a menos que o carro-chefe do governo Dilma, aliado ao PAC A grande cartada do seu governo no campo das políticas sociais, com alto investimento de recursos e com uma ousada estratégia de articulação interministerial. O alcance em termos de metas quantitativas é, de fato, muito grande.

Neste particular, a política de assistência social para por um processo intensivo de modernização institucional do seu sistema de informações, recebe investimentos tanto de reformatação da gestão da política, quanto na ampliação dos equipamentos sociais, sendo capitalizada para os objetivos do PBSM. Em outros termos, com o plano, o SUAS recebe um “rompante gerencialista” sob o governo petista, acirrando os atributos tecnicistas para resolução das inconveniências da divisão do trabalho na esfera da reprodução das relações sociais, sob a particularidade da atividade pública.

Entre 2011 e setembro de 2014, o valor total empenhado nas ações apontadas no Orçamento Geral da União como integrantes do PBSM foi de R\$ 107,9 bilhões (COSTA e FALCÃO, 2014). Trata-se nada mais nada a menos que o carro-chefe do governo Dilma, aliado ao PAC A grande cartada do seu governo no campo das políticas sociais, com alto investimento de recursos e com uma ousada estratégia de articulação interministerial. O alcance em termos de metas quantitativas é, de fato, muito grande.

Entre 2015 e 2016 tendências fortemente cotrarreformistas foram empregadas pelo governo Dilma e seu Staff técnico, de clara direção liberal conservadora ao mais afinado gosto do mercado financeiro em um contexto de eminente caos político.

A irrupção de escândalos de corrupção e uma investida sem trégua da direita e extrema direita contra o Partido dos Trabalhadores tornavam o contexto do segundo governo Dilma insustentável. Neste interim, estavam postas condições históricas favoráveis à expansão do mais aberrante veio

conservador da sociedade brasileira, que capitaneado pela ala política mais interessada na queda de Dilma – inclusive sua base aliada, o PMDB, sob batuta de Michel Temer – tornou-se uma das molas propulsora do impeachment.

A chegada de Michel Temer ao Planalto Central, conjugado com um Parlamento ávido por emendas, expressivamente conservador e majoritariamente atolado em corrupção, marca a ascensão de uma ofensiva ultraliberal de largas proporções. Sob a falácia do combate à corrupção, da necessidade de ajuste das contas públicas e do enfrentamento à crise econômico e política, o governo Temer – cuja reprovação popular é massificada – passa a implementar uma série de medidas, cujo impacto político e social tem se mostrado desastroso.

Para o campo da assistência social os prognósticos iniciais são preocupantes e as análises prospectivas, assustadoras. Analistas e trabalhadores da área vêm problematizando os perigos eminentes para o SUAS e para a institucionalidade por ele instituída. Em que pese todos os limites que analisamos ao longo desse estudo, também demarcamos os avanços concretos em termos de regulamentação, de legitimidade e de mecanismos concretos de financiamento fundo a fundo, garantindo a continuidade dos serviços, mesmo com o crescimento pequeno dos recursos para os serviços propriamente ditos, haja vista a centralidade no financiamento dos programas de transferência de renda.

Nesse sentido, algumas medidas neoliberais podem ser destacadas e mais bem explicitadas nos seus impactos quanto às bases estruturantes do Suas: aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, o que implicou a redução de recursos para 2017; congelamento de recursos pelos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC n. 55) e implantação do Programa Criança Feliz, definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como Primeira Infância no Suas (Resolução n. 20, de 24 de novembro de 2016), sem discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do Suas, e aprovação no mês seguinte ao decreto que cria o referido programa (SILVEIRA, 2016, p. 501).

A realidade que se coloca é de uma profunda inflexão na política de assistência social em direção aos elementos mais conservadores e arcaicos deste campo no cenário brasileiro. A criação do Programa Criança Feliz, para o qual a primeira-dama do país foi convidada a ser uma espécie de embaixadora, remota ao que há de mais anacrônico na política de assistência social: o retorno ao primeiro-damismo.

O Programa Criança Feliz é criado através do decreto presidencial n. 8.869/16, em 05 de outubro de 2016. Não parece casual a instituição do programa, pouquíssimo tempo depois da destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff. Em verdade, parece realmente se tratar do rol das estratégias do novo presidente para minorar os duros conflitos deflagrados a partir do golpe, bem como escamotear a ofensiva que se consolidaria contra as políticas sociais e os direitos de um modo geral.

Como público-alvo o Programa define: gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, e deve priorizar: I - Gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; II - Crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e III - Crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.

Uma explanação muito inicial ao desenho do Programa já indica muito claramente a perspectiva focalista e sua centralidade no segmento ligado aos programas de transferência de renda. Apresenta-se uma proposta de ações estritamente minimalista que vão à direção de uma espécie de “capacitação” das famílias para cuidarem de seus filhos. Repõem-se, a partir de mais um programa específico, o paralelismo orgânico que tematizamos em toda nossa pesquisa.

“Focalismo” extremo nos mais pobres e redução do acesso à Segurança de Renda. As medidas anunciadas quanto aos controles “mais rígidos”, (sugerindo fraudes passadas) no acesso aos benefícios socioassistenciais (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada), demonstra a evidente tendência de progressiva redução de acessos, baseada na opção neoliberal por restringir políticas distributivas quanto à abrangência,

permanência e escala. Maior focalização nos 5% mais pobres em relação ao Programa Bolsa Família ou adoção de critérios como maior grau de dependência, no caso de pessoa idosa e pessoa com deficiência, pode indicar no mínimo um “filtro” maior no acesso a um direito Constitucional. A subordinação da política social à política econômica, desconsiderando inclusive o papel de desenvolvimento das economias locais, coloca em risco a manutenção do vínculo do BPC ao salário mínimo, e a universalização de políticas distributivas, sendo que estas têm efeitos diretos na redução da desigualdade de renda (SILVEIRA, 2017, p. 3).

Mas na prestação de contas da Presidência da República, relativa ao exercício financeiro de 2016 aponta-se que “apesar da previsão de encerramento em 2014, algumas ações continuaram a ser executadas sob a chancela do BSM até 2016, mesmo com a desmobilização da Sesep”. O relatório esclarece ainda que com a troca de gestão e a transição de governo, iniciada em junho de 2016, em que foram determinadas “novas diretrizes para execução das políticas sociais”, com “redesenho de programas e mudanças nas estruturas regimentais dos órgãos”. Deste modo,

O novo presidente precisa dar “cara nova” aos programas sociais. Criar um programa específico ligado diretamente à sua figura e de sua esposa pareceu uma manobra muito artilosa. Isto por que, conforme atesta Sposati (2016) não há fundamento legal que dê amplo respaldo e legitimidade ao Programa Criança Feliz, visto a existência de vários programas, serviços, ações e projetos que contemplam demandas desse público. A autora explica que, “pelo registrado, não há inovação no PCF que possa justificar sua presença na gestão governamental, completando resultados que os sistemas públicos de atenção social já operam quanto ao estímulo aos cuidados familiares das crianças” (SPOSATI, 2016, p. 533).

Conforme sinalizamos, trata-se de uma estratégia político-ideológica para minimizar o impacto dos feitos antidemocráticos e do “pacote de maldades” empregado por esse governo e suas duras consequências para a classe trabalhadora. Além, disso o formato do programa atende aos mecanismos de endurecimento do ajuste fiscal, que implica em reduzir ainda mais os recursos para o SUAS, enquanto apela-se ao discurso da “proteção à

infância” para focalizar o gasto em um único programa específico sem ampliar os recursos para os serviços socioassistenciais da política de assistência social.

O elemento de tudo isso é que se reforça a lógica paralela, se repõem o conservadorismo e impacta diretamente no SUAS.

O PCF parece desconhecer o Sistema de Garantias de Direitos e se apresenta como um programa periférico, gerando expectativas de direitos sem segurança jurídica e metodológica para afiançá-los. Seu conteúdo traz enunciados de política pública sem explicitar os procedimentos concretos de seu desenvolvimento, principalmente num pretense diálogo intersetorial com as demais políticas públicas (IDEM, 533).

A lógica de implementação do programa se por meio de pactuação com os entes federados, com formalização de Carta de Aceite. Para Sposati (2016) esse formato colide com os princípios de autonomia e da universalização. Para que um município participe ele tem que apresentar um índice de desenvolvimento dos CRASs de pelo menos três pontos ou padrão médio de operação. A autora indica que “foram selecionados 2.622 municípios, dos quais 97,5% já finalizaram o termo de aceite, sendo que ofertarão 373.300 vagas. Mas esse número atinge só 53% dos 5.570 municípios brasileiros.

Silveira (2017), por seu turno, assinala a centralidade e a ampla difusão nacional do Programa Criança Feliz e os riscos para o SUAS.

contratação de visitantes sociais de forma precarizada, mediante terceirização, com forte tendência de reprodução de conteúdo e práticas conservadoras, com efeitos moralizantes da questão social; ausência de novos recursos para sua execução mediante adesão dos municípios e estados, com execução por meio do repasse fundo a fundo pela assistência social, no piso de proteção social básica; problemas de planejamento e alinhamento com demais entes federados; envolvimento de atores que reforçam a cultura tradicional ainda presente na política, especialmente das primeiras-damas que em geral assumem a condução do processo e do comitê de gestão, com evidente constrangimento à autonomia das instâncias do Suas; ingerência de outras políticas e secretarias na execução dos recursos que pertencem à função programática da assistência social, ferindo o comando único; ausência de intersetorialidade entre as políticas no plano nacional; desorganização do processo de implantação com evidente preocupação com o cumprimento de etapas, a exemplo da definição de prazos e processos incoerentes em termos de planejamento (diagnóstico anterior à instalação do comitê gestor); arranjo institucional frágil, que pode trazer dificuldades quanto à fiscalização de órgãos de controle e à qualidade na sua execução; centralidade na primeira infância, desconsiderando outros públicos, vulnerabilidades, situações e ciclos de vida, ferindo o princípio da universalidade; personalismo na definição de um programa que se sobrepõe ao Suas e pode fragilizar sua continuidade; congelamento das pactuações para expansão qualifica de serviços e recursos, da construção de novos parâmetros de cofinanciamento, com base em custos e especificidades regionais/locais (SILVEIRA, 2017, p. 501).

Em suma, as perspectivas para o SUAS são de grandes impactos negativos que deflagram uma nova fase de sobreposição de programas ou mais enfaticamente na reprodução do paralelismo de programas assistenciais que ao fim e ao cabo são estratégias de gestão da pobreza, tendo na focalização seu fundamento precípuo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social enfrenta, historicamente, patentes dificuldades para se consolidar como política pública e assegurar um campo institucional forte e legitimado. Neste breve trabalho procuramos demonstrar como o paralelismo do chamado combate à pobreza se apresenta como óbice a consolidação da política ora tratada no campo da proteção social pública.

Parece uma quase tradição o apego à esta modalidade de estratégia. Em verdade, trata-se mesmo da cultura de manutenção de programas assistenciais vinculados às figuras dos presidentes. Cultura esta que passa a receber novas determinações com as indicações e forte influência das agências internacionais e seu fomento à programas focalizados de alívio à pobreza, ao passo que o SUAS convalesce no cerne de uma ofensiva conservadora, que vai do ataque aos princípios democráticos ao corte brutal de recursos orçamentários.

REFERÊNCIAS

ANFIP. **Análise da Seguridade Social em 2015. Nº 16.** Brasília, 2016.
BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira; SALVADOR, Evilásio da Silva. A assistência social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 14, S=2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2013.

COSTA, Patricia Vieira da; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Teresa; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (Orgs.). **O Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, carmelita; RAICHELLIS, Raquel. **A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS:** apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas. et al. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DE MARIA, Pier Francesco. O Plano “Brasil sem Miséria” sob o enfoque da análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **Anaia...** Belo Horizonte, 2015.

IVO, Anete Brito Leal; EXALTAÇÃO, José. **O Programa Bolsa Família na arena política.** Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/josecarlosexaltacaoOPROGRAMABOLSAFAMILIAPBFNAARENAPOLITICA.pdf>. 2010>.

MARANHÃO, César H. M. C. **Crise do Capitalismo, Recomposição da Superpopulação Relativa e os Programas de Assistência Social.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MENDONSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula.** Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo São Paulo, 2012.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, César H.M. Coelho; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.** São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Revista Ser Social**, n. 20. 2007.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **O Serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Lília P. Viana. **Rupturas e continuidades da Assistência Social: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Maranhão, São Luiz, 2012.

SILVA, Mossicléia Mendes da. **Projeto Ético-Político e Assistência Social: um estudo do cotidiano de trabalho dos (as) assistentes sociais do Centro Sulvale do Salgado-CE.** Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVEIRA, Jucimere Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira ultima revista serviço social e sociedade. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017.

TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.** Brasília: Tesouro Nacional, 2016.

